

# Recursos para a educação e limites do ajuste fiscal

VERA LÚCIA FERREIRA ALVES DE BRITO

Universidade do Estado de Minas Gerais | [veraluciabrito@ig.com.br](mailto:veraluciabrito@ig.com.br)

## Resumo

Este artigo examina o financiamento da educação, o orçamento e as receitas destinadas à remuneração do magistério da rede pública estadual de Minas Gerais entre 2003 e 2010. Focaliza a modernização da administração governamental e os efeitos do programa denominado “choque de gestão” na aplicação dos recursos para a função educação e para a remuneração do magistério. A metodologia utilizada consistiu na análise dos dados orçamentários dos balanços anuais e dos relatórios do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. O estudo sobre o financiamento da educação requereu estudos sobre ordenamentos legais federais e sobre a valorização do magistério no Plano de Carreira do Magistério Público Estadual. A análise evidenciou a diminuição de recursos para a função educação e a não implementação do piso mínimo salarial sobre os vencimentos iniciais dos docentes.

**Palavras-chave:** Financiamento da Educação; Ajuste Fiscal; Choque de gestão; Lei de Responsabilidade Fiscal.

# *Education Financial Resources and fiscal adjustment limits*

## **Abstract:**

This article examines the financing of education, the budget and the revenue for the remuneration of public teachers at state of Minas Gerais between 2003 and 2010. It focuses on the modernization of government administration and the effects of the program called "management shock" in the application of financial resources for education especially about the teachers' remuneration. The methodology used was the analysis of budget data of the annual accounts and reports of the Fiscal Court of the State of Minas Gerais. The study about education financing required studies on federal legal orders and about the value of teaching in the Career Plan. The analysis showed a decrease in resources for education and the non-implementation of minimum wage for the teachers.

**Keywords:** Education financing; Fiscal adjustment; Shock Management; Fiscal Accountability Law.

## **Introdução**

O argumento básico deste trabalho é a existência de estreita vinculação entre políticas gerenciais de ajuste fiscal e políticas de financiamento da educação resultando em impasse para o avanço da remuneração docente. Este artigo examina a implementação de novo plano de administração e gestão estadual em Minas Gerais e o discurso sobre o limite aos gastos com remuneração de profissionais da educação imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O artigo divide-se em três seções além dessa introdução. A próxima seção discorre sobre os marcos legais a respeito da valorização do magistério e sobre a política de financiamento da educação por meio de fundos contábeis. A seção seguinte apresenta a análise do ajuste fiscal e seus efeitos em Minas Gerais, abrangendo dados sobre as receitas públicas estaduais e as despesas com a função educação e com a remuneração do magistério estadual. A terceira seção apresenta análise da remuneração do magistério e a comparação entre o montante dos vencimentos iniciais do magistério de 2005 a 2010. Nas considerações finais são apontadas dificuldades para a coleta de dados e alguns desafios aos pesquisadores da remuneração do magistério público da educação básica.

O questionamento das pesquisas educacionais deu origem a indagações sobre os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal em um ente federativo específico: Minas Gerais. Como a Lei de Responsabilidade Fiscal tem incidido sobre o financiamento da educação neste estado? As atuais políticas administrativas de ajuste fiscal têm garantido mais recursos para a educação, assegurando remuneração condigna e a valorização dos professores?

## Breve análise dos marcos regulatórios

No cenário atual da educação brasileira o professor é considerado como agente de mudança e cada vez mais é visto como o responsável pela efetivação de uma educação de qualidade. Entre gestores e administrações públicas e mídia observa-se forte pressão para que o professor apresente desempenho eficaz. As críticas ao desempenho do professor destacam sua formação inicial deficiente e ausência de formação continuada. Scheibe argumenta que “contudo, é na formação docente que encontramos hoje o foco central das políticas nacionais ocorridas no cenário da educação brasileira desde a década de 1990” (2010, p. 987).

Porém, entre os avanços da Constituição Federal, aprovada em 1988, conquistados na luta entre forças contrárias no processo constituinte, a valorização da profissão docente foi focalizada não apenas na formação docente, mas no plano de carreira para os docentes públicos, na garantia de vencimento profissional e no ingresso por concurso público:

**VI - valorização dos profissionais do ensino, com a garantia, na forma da lei, de plano de carreira para o magistério público, com piso de vencimento profissional e com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, realizado periodicamente, sob o regime jurídico único adotado pelo Estado para seus servidores; (Constituição Federal de 1988, art. 206, inciso V).**

A vinculação para a educação de determinado valor arrecadado mediante impostos, prevista na Constituição de 1988, tem sido uma medida política importante para garantir o cumprimento das responsabilidades do Poder Público para com as demandas da população em relação à educação.

A criação de instrumento para corrigir as desigualdades na distribuição de recursos e as distorções financeiras entre municípios e estados e a valorização do magistério foram razões defendidas para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Criado em dezembro de 1996 pela Emenda Constitucional n.º 14, de 27 de setembro de 1996, regulamentado pela Lei 9294/96 e implementado a partir de janeiro de 1998 resultou em significativa mudança no financiamento das políticas educacionais.

A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/96, reiterou o princípio de valorização profissional inserido na Constituição Federal de 1988 e insere o custo-aluno-qualidade. A distribuição dos recursos passa a ter como base o estabelecimento de um mínimo nacional de um valor por aluno, definido anualmente pelo governo federal.

No mesmo ano em que foi promulgada a LDBN (Lei 9394) medida governamental criou uma política de fundos contábeis para a educação. Justificada como política de valorização do magistério trouxe para as políticas públicas as questões relacionadas à atratividade da carreira, à necessidade de planos de carreira e de um piso salarial. É importante salientar que a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério não cumpriu o que foi defendido pelo movimento dos educadores, em 1994, quando da mobilização para o Plano Decenal de Educação para Todos. Além de não garantir um piso nacional de salários para todos os professores, limitou sua abrangência ao ensino fundamental, não contemplando a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos.

A Emenda Constitucional que criou esse fundo reservou parcela dos tributos estaduais e municipais ao ensino fundamental e vinculou a alocação de 60% desses recursos para a remuneração de

professores. Reafirmou, também, a necessidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação à educação de 25% de suas receitas de impostos e daqueles recursos que lhes forem transferidos.

O FUNDEF, constituído por 15% do FPE (Fundo de Participação dos Estados), FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), IPI-Exportação (Imposto sobre Produtos Industrializados destinados à exportação) e recursos transferidos a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração do ICMS das exportações (Lei Kandir) seria redistribuído entre a rede estadual e as redes municipais.

Os valores devidos ao estado e aos seus municípios deveriam ser redistribuídos levando-se em consideração o montante de recursos que compunham o fundo no âmbito de cada estado. Deste modo, o número total de alunos matriculados no ensino fundamental público atendidos, no ano anterior, pela rede estadual e pelas redes municipais, tornou-se a base de cálculo para a distribuição dos recursos.

Cada estado passou a dispor de um fundo de natureza contábil, para implementar sua política pública na área da educação. No Estado de Minas Gerais o ajuste fiscal teve efeitos sobre o financiamento da educação e a remuneração dos professores. É o que pretendemos demonstrar.

## A política de ajuste fiscal e seus efeitos em Minas Gerais

As últimas três décadas têm sido caracterizadas pela globalização dos sistemas de produção e das transferências financeiras, disseminação da informação a intensificação de relações mundiais. Instalou-se, a partir destes condicionantes, um vasto e intenso campo de conflitos entre grupos sociais, estados e interesses dos países centrais do campo hegemônico, por um lado, e grupos sociais, estados e interesses dos países periféricos, por outro (SANTOS, 2001).

O campo hegemônico ao avaliar as reformas econômicas da América Latina instituiu um receituário para a concessão de créditos exigindo que os países que quisessem empréstimos do FMI, por exemplo, deveriam adequar suas economias à desregulamentação dos mercados, abertura comercial, redução do tamanho e papel do Estado. Entre os pontos específicos desse modelo neoliberal está o dever do Estado limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público.

O Fundo Monetário Internacional havia diagnosticado a crise dos anos oitenta como decorrente do crescimento do Estado, de sua intervenção em áreas sociais, da ineficiência das empresas estatais e do desajuste fiscal de diversos países. Todo o diagnóstico exigia a mudança na responsabilidade das nações para eliminar o déficit público. Desta concepção da realidade econômica surge a formulação de um receituário que passou a ser utilizado em diversos países, apesar de suas diferentes características internas e de seus diferentes históricos de desenvolvimento econômico e social. O planejamento dos orçamentos públicos foi apontado como meio de reduzir a amplitude dos gastos estatais, instituindo-se a austeridade fiscal como modelo para o desenvolvimento econômico equilibrado. No mesmo sentido, a austeridade fiscal torna-se exigência compulsória para o recebimento de recursos externos e caução para o pagamento dos mesmos.

Em decorrência desse receituário foram introduzidas no Brasil, políticas financeiras para avaliação do desempenho da política fiscal que até então dificultavam o cumprimento das metas acordadas. O

Brasil esteve, assim como outros países da América Latina, sujeito às imposições dessas prescrições. Os investimentos externos para o Brasil, mediados por agências financeiras multilaterais, seriam concedidos de acordo com a avaliação dos riscos de não pagamento, condicionando esses empréstimos a programas de ajustamento fiscal.

Desde o início da implementação de políticas de ajuste fiscal no Brasil, os entes federados foram considerados como instância importante na configuração da crise da dívida externa, atribuindo-se ao descontrole estadual uma grande parcela do desequilíbrio das contas públicas.

A análise de Abrúcio aponta a causa deste descontrole:

**A soma das dívidas globais dos estados também se elevou sobremaneira ao longo da redemocratização. De 1983 a 1995, o montante passou de R\$ 18 bilhões para R\$ 97 bilhões. Diversas negociações foram feitas e, com raras exceções (basicamente, Ceará e Santa Catarina), a grande maioria dos estados não cumpriu sua parte nos acordos (ABRÚCIO, 2008, p.197).**

Nessa direção foi elaborada a Lei Complementar nº 96/99, uma das medidas foi a Lei Camata, que estabeleceu um controle singular nas contas públicas de estados, municípios e da União. Esse texto legal prescrevia que os gastos com pessoal, nos estados seriam limitados:

**a sessenta por cento das respectivas receitas correntes líquidas, entendidas como sendo os totais das respectivas receitas correntes, deduzidos os valores das transferências por participações, constitucionais e legais, dos Municípios na arrecadação de tributos de competência dos Estados (LEI. 96/99, art 1º).**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101/2000, modifica a Lei Camata e estabelece relações de responsabilidade conjunta entre os diferentes níveis de governo. Nos estados, os limites máximos para gastos com pessoal foram estipulados da seguinte forma:

**para o Poder Legislativo 3%, incluindo o Tribunal de Contas; 6% para o Poder Judiciário; 2% para o Ministério Público e 49% para as demais despesas de pessoal do Executivo (Lei 101/2000, art.20, inciso 1).**

Para aqueles que excederem 95% do limite máximo de gastos com pessoal, fica suspensa a concessão de novas vantagens aos servidores, a criação de cargos, as novas admissões e a contratação de horas extras. (ALVES, 2001). É o que afirma a Lei 101/2000:

**Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição (art.22. parágrafo único).**

Nesta proibição estão incluídas, novas contratações, aumentos, reajustes, criação de novos cargos, alteração nos planos de carreira dos servidores públicos. Se, ao final de dois anos, as despesas com o funcionalismo não tiverem sido enquadradas na Lei de Responsabilidade Fiscal, todos os repasses de recursos para os estados ficariam impedidos de:

- receber transferências voluntárias e de obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (Lei 101/2000, art. 23, § 3º).

A nova Lei (LRF) teve um impacto importante nas contas públicas estaduais, como é o caso de Minas Gerais, objeto deste trabalho, estado no qual a tradição das décadas anteriores foi marcada por fracos mecanismos de controle e de ajuste nas finanças públicas.

O período estudado é marcado por vários governos: Eduardo Azeredo (PSDB), 1994-1998; Itamar Franco (PMDB), 1999-2002; Aécio Neves (PSDB), 2003-2010; Antonio Anastasia (2010-2014), com distintas concepções de políticas públicas e concepções administrativas.

Os dados do final da década de 1990 revelam a existência, em Minas Gerais, de elevados déficits, crescimento da dívida e aumento com despesa de pessoal (REIS, 2006, p 27). Ao término do governo Eduardo Azeredo em 1998, apesar das tentativas de controle, as finanças estaduais ainda não haviam sido ajustadas. Na gestão seguinte, (governo Itamar Franco, 1999-2002), diante de uma situação de descontrole das finanças públicas decretou-se, em janeiro de 1999, moratória do Estado de Minas para com a União numa tentativa de buscar recursos junto à União e mostrar a situação de falência do Estado. Em 2001 houve uma grande elevação do déficit orçamentário e na constituição desse déficit foram consideradas as despesas do Estado com aumento dado aos salários dos funcionários públicos.

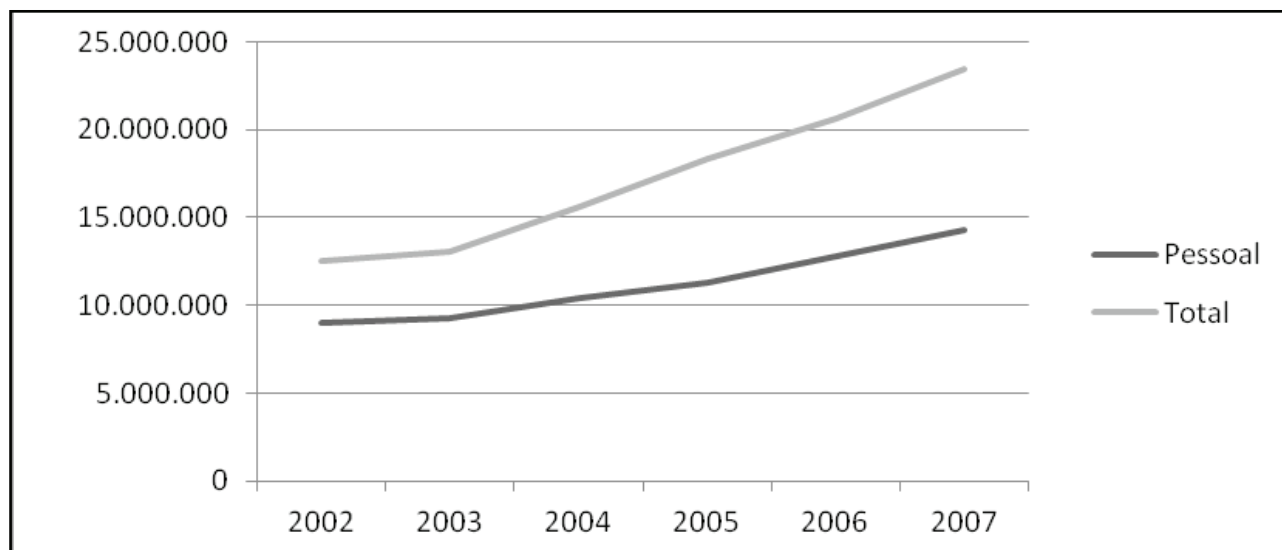
A partir de 2003, o governo Aécio Neves, com o propósito de equacionar a situação fiscal de acordo com as premissas do ajuste fiscal e da reestruturação do Estado, o governo estadual estabeleceu um programa administrativo denominado “Choque de Gestão,” tendo como objetivos aumentar a arrecadação e reduzir os gastos. Para este fim a administração estadual instituiu o programa Modernização da Receita com a elevação do percentual de arrecadação do ICMS e de outros tributos.

O programa Choque de Gestão adotou as seguintes medidas em 2003, conforme a Mensagem à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, publicada na Imprensa Oficial (2003):

- redução de 15,5% na despesa com custeio (suspensão de gastos nos cem primeiros dias da sua administração e decreto de contingenciamento de 20% das despesas);
- adoção da “Reforma Administrativa do Poder Executivo do Estado” com a redução de 30% no número das secretarias, mediante fusão, extinção de 1.326 cargos comissionados, visando economizar R\$ 19,8 milhões para os cofres públicos, o que corresponderia a aproximadamente 12% do custo anual da administração direta do Estado;
- contenção salarial e reorganização das carreiras de todos os funcionários públicos;
- contingenciamento das despesas de capital registrando-se uma queda expressiva dos investimentos e inversões financeiras que sofreram uma redução de 45,42%.

A partir de 2002, as despesas com pessoal passaram por um ajuste que permitiu, já no ano de 2003, reduzir drasticamente o percentual gasto nesse item, conforme preceitua a LRF. É o que mostra o Gráfico 3:

**Gráfico 3 - Montante de Despesas Total e com Pessoal e Encargos – 2002 a 2007- MG, em porcentagens de valores nominais**



Fonte: Consolidação do Orçamento do Estado de Minas Gerais – SEPLAG – 2010

Essa redução ocorreu, principalmente, na folha de pagamento dos servidores do Poder Executivo, que representava, em 2002, 55,87% da Receita Corrente Líquida (RCL), em 2003 diminuiu para 43,49%. A queda total, no período 2002–2009, foi de 17%. Os dados evidenciam que os resultados do “choque de gestão” incidiram de modo significativo sobre o funcionalismo (arrocho salarial e congelamento das carreiras) principalmente dos servidores do Poder Executivo, que representam 95% do quadro de servidores do Estado.

O indicador da despesa com pessoal na função educação foi o primeiro e principal alvo em que foram utilizados artifícios contábeis para demonstrar o seu enquadramento às novas regras de ajuste fiscal. Nos primeiros anos de sua aplicação, a denominada “contabilidade criativa” propiciou a inclusão em seu cômputo, de despesas que não são específicas da educação, tal como indicado na LDBEN (Lei 9394/96).

Este é um dos pontos críticos na análise das finanças públicas no setor educacional deste período apontado por Davies (2001, p. 8) como sendo a inclusão de subterfúgios nas despesas efetuadas com “remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissional da educação” e “proventos dos docentes e demais profissionais da educação”

Por este motivo é necessário discutir com maior rigor se realmente, no Estado de Minas Gerais o FUNDEF e, depois o FUNDEB, cumpriram seu papel inicial de funcionar como a uma minireforma tributária em favor da educação. As pesquisas realizadas por Davies (2001) mostram que a dificuldade de análise dos dados no período se deve a operações autorizadas por normas editadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG). Nessa direção aponta equívocos contábeis, além da inclusão de inativos e a não contabilização de multas e juros de mora, a não inclusão de ganhos com o Fundef e das receitas advindas de convênios e do salário educação:

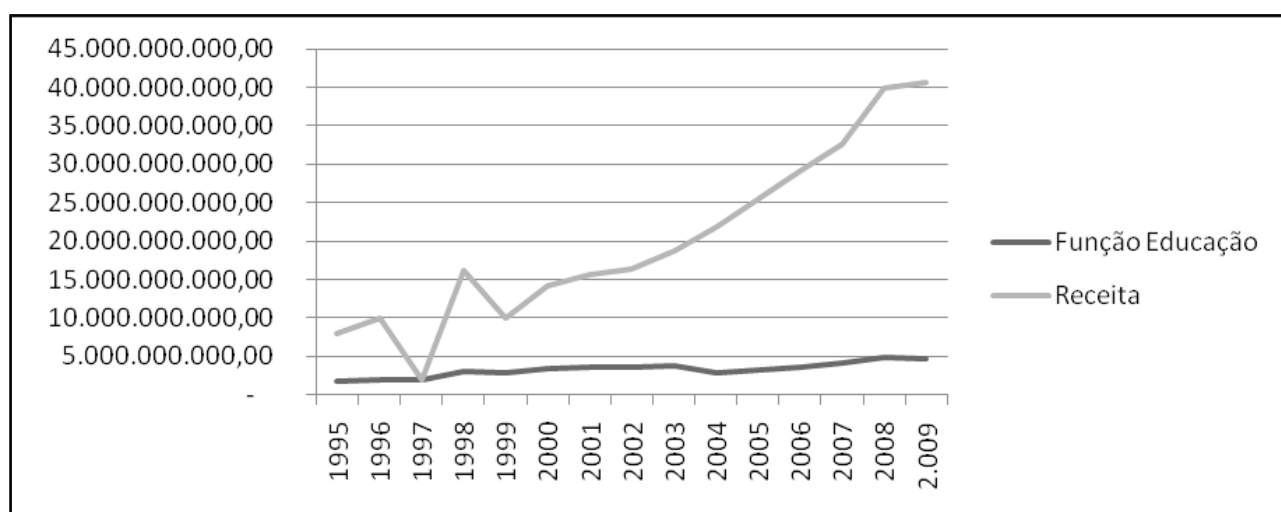


No seu relatório sobre as contas estaduais de 2003 (MINAS GERAIS, 2004b), o TC registra que o governo estadual não vinha contabilizando as multas e juros de impostos, bem como a dívida ativa com seus juros e multas na base de cálculo. Outro equívoco das instruções é que em nenhum momento preveem a contabilização das receitas adicionais ao mínimo, como o salário-educação, convênios, operações de crédito para a educação etc. Na falta desse controle, tais receitas adicionais podem ter sido empregadas para financiar gastos que só poderiam ser pagos com os 25% dos impostos (DAVIES, 2013, p.525).

Com estes artifícios, a partir de 2004, todos os órgãos e Poderes cumpriram os limites prudenciais exigidos pela legislação. A repetição de subterfúgios denominados “contabilidade criativa” continuou a existir e a incluir despesas com educação em desacordo com o que prescreve a LDBEN, Lei nº 9394/96, como evidenciam os relatórios técnicos anuais do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

A pesquisa revelou que o período de vigência dos fundos (FUNDEF e FUNDEB) corresponde em Minas Gerais, a um decréscimo relativo dos gastos com educação, conforme mostra o Gráfico 4:

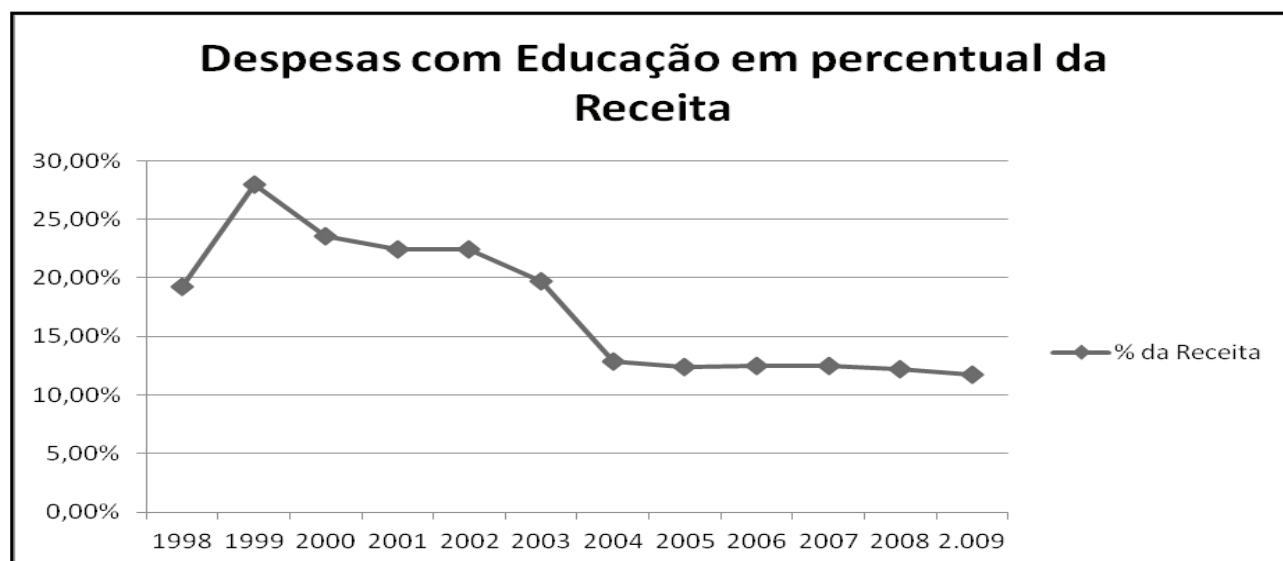
**Gráfico 4- Relação Receita Corrente e recursos da Função Educação- MG (1995/09)**



Fonte: Tesouro Nacional – 2010

Esta situação se estende a todo o período analisado (1996 a 2010). Evidencia-se, desse modo, que o período de vigência dos fundos (FUNDEF e FUNDEB) corresponde em Minas Gerais, a um decréscimo relativo dos gastos com educação. Como pode ser visto no gráfico 5:



**Gráfico 5- Despesas com Educação como percentual da Receita**

Fonte: Gráfico elaborado a partir dos dados do Tesouro Nacional – 2010.

Em 1999 as despesas com educação representavam 28,0% e 22,0% em 2002. Após o início do governo Aécio Neves, em 2003, esse valor percentual decresceu passando para 19,6% em 2004, e 12,2% em 2008. O decréscimo continuou nas despesas com educação perfazendo 11,7% em 2009 e 11,5 % em 2011.

Os dados da pesquisa podem ser confirmados pelo Relatório Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Minas, que afirma ter havido decréscimo, no período de 2006 a 2011, nos gastos com a função Educação em relação às despesas Totais do Estado no período 2007 a 2011:

**Comparativamente às despesas totais do Estado, evidencia-se a evolução dos gastos na função Educação ao longo dos últimos 5 exercícios, entretanto não acompanharam a curva ascendente das Despesas Totais do Estado. Apesar de, nominalmente, os gastos com educação terem aumentado, a participação das despesas com educação, em relação às despesas totais do Estado, sofreu diminuição, passando de 12,49%, no exercício de 2006, para 11,58% no exercício em estudo (TCE, 2011, p.24).**

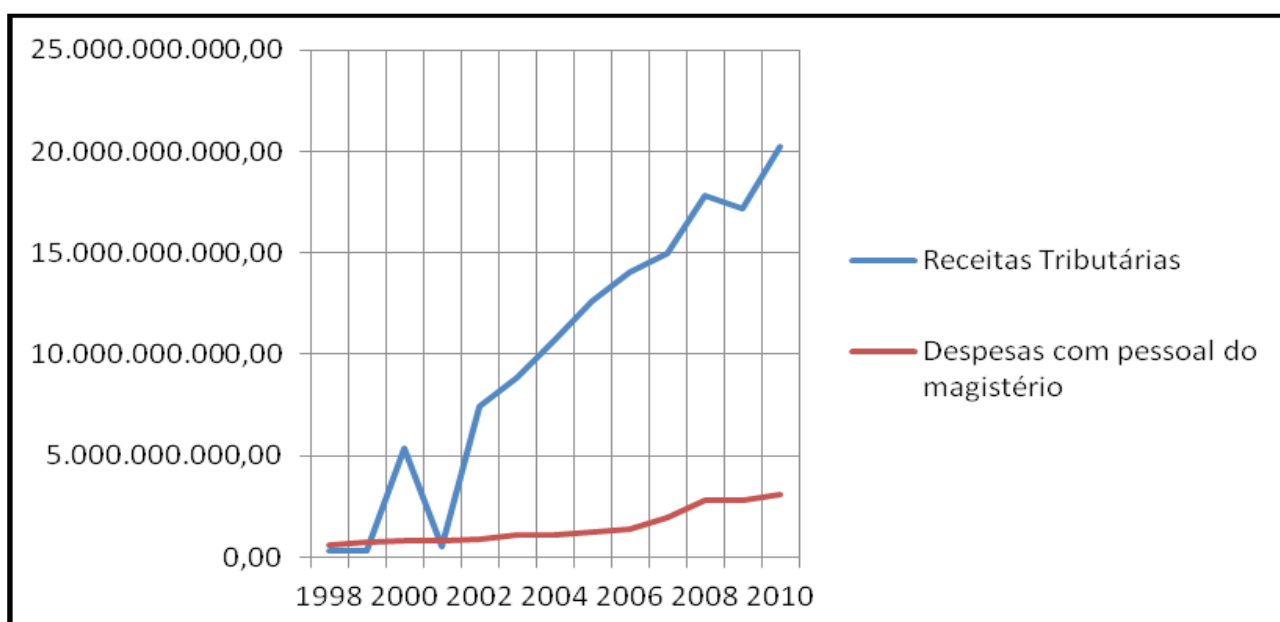
Como assinala Oliveira (2009), na divulgação do ajuste fiscal do Estado de Minas Gerais, devem-se distinguir os dados que indicam o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal de um possível ajuste estrutural, cujo efeito seria efetivamente zerar o déficit. A imprecisão do conceito de déficit utilizado confundiu a opinião pública – assim como alguns círculos técnicos e acadêmicos do país – dando a impressão de que a nova administração conseguira o ajuste estrutural de suas contas e remover as barreiras que inibiam a realização de investimentos públicos e a oferta de políticas públicas essenciais para o desenvolvimento (OLIVEIRA, 2009).

Nesta perspectiva, a consideração apenas do saldo orçamentário pode revelar-se enganosa, porque as receitas podem incluir recursos que não constituem receitas propriamente ditas, como as que dizem respeito, por exemplo, às contratações de empréstimos. Deste modo disseminou-se a

ideia de que o desequilíbrio das contas do governo estadual foi equacionado graças ao choque de gestão implementado e que a dívida deixara de constituir um problema para suas finanças. Segundo o autor, embora seja necessário reconhecer que tenha ocorrido uma melhora nos fluxos orçamentários anuais do governo de Minas, nessa administração, continuam deficitárias as contas do Estado (OLIVEIRA, 2009).

A melhoria dos fluxos ocorrida, explica-se pelo melhor desempenho da arrecadação – favorecida pelo quadro macroeconômico e por receitas extraordinárias não derivadas da política do choque de gestão. (OLIVEIRA, 2009).

#### **Gráfico 6- Evolução das Receitas Tributárias x Despesas com Pessoal do Magistério, Minas Gerais (1998-2010).**



Fonte: Tesouro Nacional, 2010.

### **Análise da remuneração do magistério**

Em 2006, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) pela Emenda Constitucional nº 56 e regulamentação pela Lei nº 11.494/2007, a composição do Fundef foi ampliada. A participação dos estados e municípios foi elevada de 15% para 20% do montante da arrecadação de impostos destinados ao fundo.

Contudo, estendeu-se seu campo de atuação para a educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos. A complementação da União, por sua vez, canalizou os recursos federais apenas para os estados da região norte e nordeste (AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI). Tal medida frustrou as expectativas de maior aporte de recursos por parte da União.

A dificuldade apontada pelos pesquisadores centrou-se na pequena parcela que a União contribui para o fundo. A denúncia foi reiterada por vários pesquisadores, entre os quais se destaca José Marcelino Pinto:

**É inadmissível que o governo federal, que, segundo dados da Receita Federal, ficou, em 2005, com 58% da carga tributária do país, o equivalente a 21,6% do PIB, limite-se a contribuir para o FUNDEB com menos de 0,2% do PIB, ou seja, um valor inferior a um centésimo de sua receita tributária disponível (PINTO, 2007).**

O aumento da colaboração dos estados e municípios não foi correspondido pela previsão de aportes da União:

**[...] pela previsão de um aporte mais significativo de recursos da União para complementação de fundos estaduais deficitários, pela inclusão da Educação Básica e pela redistribuição de um volume maior de recursos entre cada governo estadual e governos municipais, redistribuição essa que depende do número de matrículas (FARENZENA, 2010).**

Com a aprovação da Lei nº 11.738/2008, que instituiu o PSPN, o valor inicial nacional foi fixado, em 2008, em R\$950,00 para os professores com formação em nível médio e jornada semanal máxima de 40 horas.

Apesar da Lei nº 11.738/2008 estabelecer que nenhum professor/a do país poderia receber vencimentos inferiores ao valor estabelecido nacionalmente, em Minas Gerais, o valor foi reduzido proporcionalmente à jornada de 24 horas, prevista pelo Plano de Carreira (Lei 15.293/2004).

O Estado de Minas Gerais, em função de ativo processo de municipalização e redução no número total de matrículas, perdeu recursos com os fundos. Essa diferença é considerada como despesa no cálculo do índice legal de aplicação no ensino, denominada “perda” com o FUNDEB. Entretanto, criou-se a expectativa de que o aumento dos recursos do Fundeb iria aumentar os gastos com remuneração do magistério nos anos de 2008, 2009 e 2010 em Minas Gerais.

No entanto, o Tribunal de Contas de Minas Gerais, nas Instruções Normativas 3/2002 e 4/2003 estabelecem que na avaliação da aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino:

**Os órgãos de controle interno dos Poderes Executivo e Legislativo deverão atuar de forma integrada, visando ao cumprimento dos programas e metas estabelecidos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual do Município, bem como à observância das normas estabelecidas pela Lei Complementar n. 101/2000.**

Davies atribui às Instruções Normativas de 2002 do Tribunal de Contas de Minas Gerais os limites das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino e as despesas do Fundef com base na lei de Responsabilidade Fiscal

**A IN n. 2/02 e instruções posteriores fizeram restrição parecida, com base na Lei de Responsabilidade Fiscal, LC n. 101/00 (BRASIL, 2000), estipulando que os 60% do Fundef e Fundeb deveriam observar “os limites de despesas com pessoal fixados pela LC 101/00”. Ou seja, a prioridade, segundo o TC, é o cumprimento dessas leis complementares, não os 60% do Fundef ou do Fundeb, o que não faz sentido, uma vez que o Fundef e o Fundeb foram criados por emenda constitucional e, portanto, estavam/estão acima da lei complementar na hierarquia legislativa. .**

A pesquisa revela que os salários do magistério da educação básica em Minas Gerais, no período estudado, não têm auferido ganhos significativos no que se refere aos vencimentos iniciais constatando-se abonos e vantagens agregados para que os professores pudessem receber um valor proporcional instituído pelo estado, em interpretação equivocada da Lei do PSPN

A administração estadual considerou que a equivalência com o PSPN poderia ser contabilizada com abonos e gratificações já existentes, isto é, como a soma dos abonos e gratificações que formavam a remuneração total. Deste modo a recomposição significativa dos salários dos professores da rede estadual não se efetivou. Se o prescrito pela Lei 11.738/2008, fosse cumprido, o Piso Salarial Profissional Nacional deveria incidir sobre o vencimento inicial, não sendo previsto como remuneração total.

A pesquisa dos dados referentes à remuneração investigou o período de 2005 a 2010. O período escolhido refere-se à implantação do Plano de Carreira (Lei 15293/2004). A reivindicação do movimento organizado do magistério estadual e representado pelo sindicato dos profissionais da educação reivindicava melhor remuneração e plano de carreira, como valorização do magistério e estímulo ao acesso e permanência na profissão.

A Tabela 01 demonstra que o vencimento inicial se mantém com pequena alteração nos anos de 2005 e 2006 e sem alteração de 2007 a 2010.

**Tabela 01- Evolução do Vencimento Básico e remuneração total Minas Gerais (Licenciatura Plena- Carga horária 24- horas -2005/2010)**

| Ano  | Vencimento Inicial | Abonos Gratificações | Remuneração Total |
|------|--------------------|----------------------|-------------------|
| 2005 | 453,96             | PRC*+Grat            | Variável          |
| 2006 | 476,66             | **VTI                | Variável          |
| 2007 | 500,49             | VTI+PRCM***          | Variável          |
| 2008 | 500,49             | VTI + PRCM           | 850,00            |
| 2009 | 500,49             | VTI +PRCM            | 935,00            |
| 2010 | 500,49             | VTI +PRCM            | 935,00            |

Tabela elaborada pelos pesquisadores.

\*PCR- Parcela Remuneratória Complementar (Lei Delegada nº 41, de 7 de junho de 2000).

\*\*VTI- Vantagem Temporária Incorporável. (LEI Nº 15.787, de 27 de outubro de 2005).

\*\*\*Parcela de Complementação Remuneratória do Magistério (Lei 17/06/2007).

A Vantagem Temporária Incorporável (VTI) é o abono instituído para incorporar a parcela remuneratória complementar e a gratificação de R\$ 45,00. Constitui parcela variável que somada ao Vencimento Inicial deveria alcançar o valor do piso estadual. Para os professores ingressantes na carreira antes de 2004 havia acréscimo de outras gratificações e abonos eliminados para aqueles que entraram após a Lei 15.293/2004, que instituiu o Plano de Carreira.

A necessidade de ajuste à Lei de Responsabilidade Fiscal implicou a não abertura de concursos públicos e arrocho salarial para os profissionais docentes. Ao mesmo tempo a contratação temporária de professores teve continuidade, alcançando 26% dos professores em 2010.

Em 2010, foi aprovada a Lei Estadual nº 18.975/ que instituiu o subsídio como forma de remuneração para o magistério público. Em 2011, a Lei nº 19.837/10 transformou a remuneração dos professores em subsídio, incorporando abonos e gratificações. Em 2011, a Lei nº 19.837/ 2011 congelou a progressão e a promoção na carreira docente até dezembro de 2015 a carreira dos profissionais da educação. A administração estadual mantém até 2014 a compreensão do PSPN como remuneração total e não como vencimento inicial.

## Considerações finais

A pesquisa sinaliza para os pesquisadores que investigam o financiamento da educação alguns desafios. A observação dos artifícios introduzidos pela “contabilidade criativa” das administrações mostra que estes subterfúgios são aceitos pelos órgãos superiores como demonstrativo de cumprimento dos limites exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Há uma aceitação tácita, mesmo quando estes dados revelem a utilização de válvulas de escapes que distorcem os resultados. Esta aceitação resulta na aprovação dos balanços anuais

A questão a ser respondida permanece desafiando os pesquisadores. A vinculação de 60% dos recursos para a remuneração de professores prevista tanto para a aplicação do FUNDEF como para o FUNDEB conseguiu romper as barreiras impostas pelas políticas governamentais e pelos ajustes atribuídos à Lei de Responsabilidade Fiscal? Os profissionais da educação básica têm razões para esperar conseguir salários compatíveis com o discurso que coloca em suas mãos a educação de qualidade?

## Referências

- ABRUCIO, F. L. **Reforma do Estado e federalismo: o caso dos governos estaduais brasileiros**. (2008)
- AFONSO, J. R. R. **Responsabilidade Fiscal - A agenda incompleta**. Revista Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. Evelyn Levy e Pedro Aníbal Drago (org.), p.185-197. Fundap, São Paulo, 2005.
- ALVES, A. B.; GOMES, S. E. R.; AFFONSO, A. G. **Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada**. 3 ed. São Paulo: editora Juarez de Oliveira, 2001.
- ALVES, M. T. G.; FRANCO, C. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Org.). **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2008. p.482-500
- BRASIL. **Conferência Nacional de Educação** (2010: Brasília, DF). Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. – Brasília: MEC, 2010.
- BRASIL. **Conferência Nacional de Educação** (2010: Brasília, DF). Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. – Brasília: MEC, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Constituição de 1988.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Constituição de 1988.

BRASIL. **Lei 11.738/2008** regulamenta o Piso Salarial Profissional Nacional..

BRASIL. **Lei 11.738/2008** regulamenta o Piso Salarial Profissional Nacional..

BRASIL. Lei **Complementar Federal 69, de 31 de maio de 1999; Lei Camata**. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços. da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Lei **Complementar Federal 69, de 31 de maio de 1999; Lei Camata**. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços. da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Lei **Complementar Federal n ° 101, de 4 de maio de 2000**: Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Lei **Complementar Federal n ° 101, de 4 de maio de 2000**: Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

DAVIS, N. FUNDEB: solução ou remendo para o financiamento da educação básica. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. de; TAVARES, T. M. **Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: UFPR, 2006. p. 43-72.

\_\_\_\_\_. O Tribunal de Contas de Minas e sua eficácia na avaliação dos gastos governamentais em educação. **Revista Educação em Foco**, UFJF, 2001

DINIZ, E.; AZEVEDO, S. **Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Editoria Universidade de Brasília, 1997.

DOURADO, L. F. OLIVEIRA, J. F. de SANTOS, C. de A. **Qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília: INEP, 2007.

FARENZENA, N. **Capacidade de financiamento da educação em municípios do Rio Grande**



**do Sul:** uma exploração a partir dos efeitos redistributivos do Fundef e do Fundeb. **Currículo sem Fronteiras**, v.10, n.1, pp.265-286, Jan/Jun 2010.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S. **Professores do Brasil:** impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas. **Relatório Técnico. Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais exercício de 2003.** disponível em: [www.tcemg.gov.br](http://www.tcemg.gov.br). Acesso em 10.12.2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Minas. **Relatório Técnico. Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais exercício de 2004.** disponível em: [www.tcemg.gov.br](http://www.tcemg.gov.br). Acesso em 12.10.2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Minas. **Relatório Técnico. Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais exercício de 2005.** disponível em: [www.tcemg.gov.br](http://www.tcemg.gov.br). Acesso em 12.10.2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Minas. **Relatório Técnico. Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais exercício de 2006.** disponível em: [www.tcemg.gov.br](http://www.tcemg.gov.br). Acesso em 12.11.2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Minas. **Relatório Técnico. Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais exercício de 2007.** disponível em: [www.tcemg.gov.br](http://www.tcemg.gov.br). Acesso em 12. 11.2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Minas. **Relatório Técnico. Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais exercício de 2008.** disponível em: [www.tcemg.gov.br](http://www.tcemg.gov.br). Acesso em 12. 12.2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Minas. **Relatório Técnico. Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais exercício de 2009.** disponível em: [www.tcemg.gov.br](http://www.tcemg.gov.br). Acesso em 12. 12.2011.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS, **Relatório entregue à Comissão de negociação da greve de 2010.** SEE-MG/SEPLAG/MG 2010.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS (SEPLAG) Consolidação do Orçamento do Estado de Minas Gerais; 2010.

MINAS GERAIS. IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS: **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais: apresentada na reunião inaugural da primeira sessão legislativa ordinária da décima quinta legislatura.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 2003, 273 p.

OLIVEIRA, F. A. **O ajuste fiscal de Minas Gerais e o déficit orçamentário zero: a contabilidade que engana.** Revista de Controle e Administração. Volume II, n. 2, julho/dezembro de 2006.2006.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out.2007.

REIS, A. A. **Avaliação das contas do governo do Estado de Minas Gerais de 1995 a 2005: uma busca de iniciativas de ajuste fiscal.** Tese (Dissertação de Mestrado). – Escola de Governo/ Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.



---

## Editor

Juca Gil - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

## Comitê Editorial

Andréa Barbosa Gouveia - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Ângelo Ricardo de Souza - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Rubens Barbosa de Camargo – Universidade de São Paulo, Brasil

## Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz  
Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Fernanda Saforcada  
Universidade de Buenos Aires, Argentina

Jacques Velloso  
Universidade de Brasília, Brasil

João Monlevade  
Senado Federal, Brasil

Jorge Abrahão de Castro  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil

José Marcelino de Rezende Pinto  
Universidade de São Paulo, Brasil

Lisete Regina Gomes Arelaro  
Universidade de São Paulo, Brasil

Luis Carlos Sales  
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Luiz de Sousa Junior  
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Luiz Fernandes Dourado  
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Magna França  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Maria Beatriz Luce  
Universidade Federal do Pampa, Brasil  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Marcos Edgar Bassi  
Universidade Federal do Paraná, Brasil

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Nalú Farenzena  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nelson Cardoso do Amaral  
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Nicholas Davies  
Universidade Federal Fluminense, Brasil

Rosana Evangelista Cruz  
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Rosana Gemaque  
Universidade Federal do Pará, Brasil

Robert E. Verhine  
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Romualdo Portela de Oliveira  
Universidade de São Paulo, Brasil

Theresa Adrião  
Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Tristan McCowan  
University of London, Reino Unido

Vera Jacob  
Universidade Federal do Pará, Brasil

Vera Peroni  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Vitor Henrique Paro  
Universidade de São Paulo, Brasil

## Equipe editorial

Projeto gráfico e diagramação: Tiago Tavares

Revisão de português e normalização: Ana Tiele Antunes

Revisão de inglês: Ana Paula Ferreira

---

**Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Faculdade de Educação

Av. Paulo Gama, s/n | sala 1004 | CEP: 90046-900 | Porto Alegre / RS

Telefone/Fax: (55) 51 3308-3103 | e-mail: revista.fineduca@gmail.com | site: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>